体制改革与经济法的关联性考察

张守文

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘　要: 体制改革与经济法的关联十分密切,对此有必要基于“历史—系统”的分析框架,一方面从历史维度揭示体制改革对经济法理论和制度的重要影响,另一方面从系统维度对体制改革与经济法分别进行“结构—功能”分析,以发现两者之间的内在关联,揭示经济法中的“体制法”对于体制改革的特殊重要性。“经济体制—经济管理体制—经济调制体制”的变革,是我国改革开放的核心内容,将这“三类体制”的改革作为经济法研究的重要对象,有助于解释中国经济法产生和发展的内在逻辑,揭示经济法理论演变和制度变迁的重要动因,从而丰富和发展经济法的诸多理论。此外,体制改革是国家实现现代化的重要路径,研究其与经济法的关联性尤其有助于解决“法治与发展”的诸多问题,推动“发展法学”的深入研究。

关键词: 体制改革;经济法;关联性;历史分析;系统分析

中图分类号:F 121　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2018)05-0027-09

一、背景与问题

在全面深化改革和依法治国的大背景下,中国经济法研究需要特别关注“三大关系”,即“改革与经济法”“政府与市场”以及“宪法与经济法”的关系①,其中,“改革与经济法的关系”的地位更为基础,对后两类关系影响深远。中国改革开放四十年来,一直将“改革不合理的体制”作为重中之重,从而使“体制改革”成为整体改革的核心和缩影②。基于体制改革的特殊重要性,考察“体制改革与经济法的关联性”,尤其有助于揭示改革与经济法的关系,反思改革开放与制度变迁的互动。

从推进改革与法治的历程看,中国的改革开放与经济法的产生和发展始终同步。其中,体制改革作为整体改革开放的突破口或核心路径,不仅带来了诸多领域的制度变革,还直接推动了经济法的制度生成;而不断生成的经济法制度,又为相关领域的进一步改革开放提供了重要保障。针对体制改革与经济法的内在关联,解析两者互动的内在机理并探索其中蕴含的规律,不仅对于丰富经济法的发生论、规范论以及体制法理论等有重要意义,而且对于切实加强体制改革的经济法保障,促进相关体制的协调改进和结构优化亦有重要价值。

基于上述考虑,在国家全力推进改革、法治与发展的新时期,对于“体制改革与经济法的关联性”这一基本而重要的问题,非常有必要展开深入研讨。萨维尼曾说过,“法学家必当具备两种

收稿日期:2018-05-04

作者简介:张守文,男,黑龙江齐齐哈尔人,北京大学法学院教授。

基金项目:本文系作者主持的 2017 年国家社科基金重点项目“新发展理念与经济法制度完善研究”(项目编号:17AFX023)的阶段性成果。

① 对于“三大关系”的具体讨论,可参见张守文:《当代中国经济法理论的新视域》,北京:中国人民大学出版社 2018 年版,第 11 页以下。

② 体制改革具有一定的国际共通性,对此有学者认为,在 20 世纪与 21 世纪之交,世界各国同时进行着“体制改革”,并且都在扩大市场竞争领域,缩小公共领域。参见神野直彦:《体制改革的政治经济学》,王美平译,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 3—4 页。

不可或缺之素养,即历史素养和系统眼光”①,易言之,历史分析和系统分析对于法学研究必不可少。就体制改革与经济法的关联性研究而言,上述两种分析方法更为重要。从一般的意义上说,历史分析会有助于揭示体制改革的阶段特征,发现贯穿其中的主线,从而明确其对经济法制度生成的影响,进而揭示体制改革与经济法制度变革之间的“一致性”;而系统分析则有助于发现体制改革和经济法在“结构与功能”方面应关注的诸多问题,洞悉经济法制度对体制改革的反向影响,从而增进经济法对体制改革的制度保障。

体制改革与经济法的关联性,作为具有理论和实践意义的重要问题,涉及“发展的法治”与“法治的发展”,关乎国家的经济现代化与法治现代化,其研究有助于推进“改革与经济法的关系”以及“发展与法治的关系”的探讨②。限于篇幅和主题,本文拟基于“历史—系统”的分析框架,从两个维度分别考察体制改革与经济法的关联性问题:一方面侧重于从历史的维度,探讨体制改革对经济法的影响,着重通过对不同类型体制改革的梳理,揭示其对经济法理论发展与制度变迁的重要推动;另一方面侧重于从系统的维度,对体制改革与经济法分别进行“结构—功能”分析,以发现体制改革与经济法的内在关联,特别是经济法中的“体制法”对于体制改革的特殊重要性。

二、历史分析:体制改革及其对经济法的影响

在中国四十年的改革开放历程中,体制改革始终被作为至为重要的核心举措,它不仅直接影响国家与国民、政府与市场、中央与地方这“三大关系”的调整,也推动了各类相关制度的生成与变革。由于体制改革对经济法的理论和制度影响至深,因而两者的关联性一直是经济法研究无法绕开的重要问题。

从经济法的视角看,研究体制改革问题,尤其要关注经济体制、经济管理体制以及经济调制体制,因为“经济体制改革—经济管理体制改革—经济调制体制改革”作为一条主线,贯穿于经济法产生、发展的全过程。其中,经济体制改革是后两类体制改革的基础,而现代的“经济调制体制”则是对传统的“经济管理体制”的进一步限缩和发展。“三类体制”改革不仅体现了“从经济基础到上层建筑”的改进路径,也对应着政府直接管理经济的范围“从大到小”的渐变过程,对经济法理论和制度的产生、发展都影响巨大而深远。尤其是经济调制体制的改革,更是直接决定了现代经济法规范的构成。

为此,基于历史维度和经济法视角,有必要分析“三类体制”在不同时期的改革给经济法带来的影响,这有助于丰富和深化经济法发生论、本体论、运行论等方面的研究。

(一)经济体制改革为经济法奠基

在诸多体制改革中,经济体制改革具有非常基础的地位,是其他各类体制改革的重要前提。四十年来,我国一直努力将传统的计划经济体制转变为现代的市场经济体制,并不断推进市场经济体制的完善。这一“大变革”带动了中国的“大转型”③,引发了各个领域的制度变迁,尤其为经济法的产生和发展奠定了重要基础。

我国经济体制改革的基本主线,可以表述为“计划经济——有计划的商品经济——市场经济”,上述“三阶段”的经济体制,构成了经济法制度变迁的基础。中国经济体制改革的方向是历经多年探索才日益明晰的。在改革开放之初,建立市场经济体制尚未被作为改革的直接目标,这与当时的认识局限、人们的接受程度等直接相关。“有计划的商品经济”作为从计划经济体制向市

---

① 参见萨维尼:《立法与法学的当代使命》,许章润译,北京:中国法制出版社 2001 年版,第 37 页。

② 相关探讨如公丕祥《经济新常态下供给侧改革的法治逻辑》(《法学》2016 年第 7 期,第 17 页)以及陈金钊《法治与改革的关系及改革顶层设计》(《法学》2014 年第 8 期,第 3 页),等等。这些研究涉及改革、法治与发展的问题,与经济法学的发展理论、法治理论密切相关。

③ 在“大转型”的过程中,需要处理好政府与市场的关系。对此,波兰尼(Karl Polanyi)认为,在市场经济条件下,一方面存在经济自由主义的运动,另一方面,为了防止市场机制给社会带来的侵害,还存在反向的社会自我保护运动,并由此形成了“双向运动”。参见波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,杭州:浙江人民出版社 2007 年版,第 136、114、164 页。据此,政府对市场经济进行适度干预是必要的。

场经济体制转变的“过渡阶段”,同样有其重要意义①。正是基于这个阶段的诸多探索,有关商品经济或市场经济的共识才逐渐形成。因此,要防止割断历史,体现经济体制改革的连续性,对这个承前启后的历史阶段就不应回避或忽视,更何况这个特殊阶段对于市场经济体制的确立以及经济法的制度变迁和理论转型均甚为重要②。

上述三阶段实行的三类经济体制,为不同类型经济法制度的生成和存续提供了重要基础。从各国的普遍情况看,现代经济法都是以实行市场经济体制为前提的。苏联、东欧等多国虽曾存在过以计划经济为基础的经济法,但其规范结构及制度功能与今天市场经济国家普遍存在的经济法可谓大相径庭③。毕竟,在计划框架下,行政命令或相关政策的作用更为突出;只有在现代市场经济条件下,才需要宏观调控和市场规制,才需要在法治框架下有效处理政府与市场的关系,以解决“双手并用”“两个失灵”等诸多问题,才需要旨在解决上述问题的经济法。

我国在改革开放初期,在计划经济色彩较为浓郁的情况下,与改革开放初期的商品经济相适应的经济法尚处于萌芽状态;随着改革开放的不断深入,商品化、市场化水平的日益提高,以及政府职能的持续转变,法治化程度亦相应提升,经济法制度才不断生成,作用也愈发凸显。与此同时,国家经济管理体制的全方位变革,对经济法制度的生成和发展产生了重要影响。

(二)“管理—调制”体制变革与权力分配

在从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,伴随着国家各类经济管理体制的改革,政府对经济的管理权限逐渐从“无所不包”转向“有所限缩”,从而使管理上的“统分关系”逐渐由高度集权的“统”转向适度放权的“分”。正是在此过程中,传统的“经济管理体制”日渐式微,并逐步转变为现代的“经济调制体制”,从而使经济法上的纵向与横向的权力分配成为重大问题,迫切需要建立有效的分权规则④。

针对计划经济时期高度集中的经济管理体制存在的诸多弊端,在改革开放的进程中,国家曾不断下放工业、交通等诸多领域的经济管理权限。例如,国务院一度同时设置的七个机械工业部,以及冶金工业部、煤炭工业部、石油工业部、化工部、纺织工业部等各种“工业部”,都在不断展开的机构改革中被变更、重组甚至取消⑤,从而使整体的经济管理体制不断向满足商品经济、市场经济发展的要求转变,政府直接管理的经济领域不断缩小,企业和其他市场主体的经济自由权日益扩大,这对于企业的自主经营、自由竞争非常重要,由此为市场经济体制的确立奠定了重要基础。

在调整经济管理体制的过程中,财政管理体制、税收管理体制、金融管理体制、计划管理体制,以及具体的产业管理体制、价格管理体制等变化日显,政府的某些曾被忽视的经济职能(如宏观调控和市场规制)被强化,以适应市场经济和政府职能转变的要求。上述各类经济管理体制,在从计划经济体制转向市场经济体制的不同时期,

---

① 相关探讨可参见蒋学模:《再论公有制基础上的有计划的商品经济》,《学术月刊》1986 年第 2 期,第 1 页;邱卫东:《论有计划商品经济体制的历史地位——基于经济哲学视角的考察》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2014 年第 1 期,第 73 页。

② 正是基于这个重要阶段,杨紫烜教授提出了著名的“管理—协作经济法论”。参见杨紫烜:《论中国的经济法理论》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》1991 年第 3 期,第 32 页。此外,也有学者探讨了这个阶段经济法调整的必要性问题。可参见张志斌:《民法、经济法不能相互代替——“有计划的商品经济”需要由民法、经济法共同调整》,《法学》1986 年第 4 期,第 6 页。

③ 相关分析可参见陈汉章:《苏联和东欧社会主义国家的经济法理论》,《法律学习与研究》1987 年第 2 期,第 86 页。

④ 经济转型和全球化会导致分权以及相应的政治后果,因而分权规则非常重要。参见郑永年:《全球化与中国国家转型》,郁建兴等译,杭州:浙江人民出版社 2009 年版,第 13 页。

⑤ 从 1982 年开始,经过 1988 年、1993 年、1998 年等基本每 5 年一次的机构改革,政府机构的职能不断转变,使得国家直接管理经济的范围不断缩小,市场主体的空间日益扩大。可参见乌杰:《中国政府与机构改革》,北京:国家行政学院出版社 1998 年版,第 393—395 页;陈鹏:《改革开放四十年来我国机构改革道路的探索和完善》,《浙江社会科学》2018 年第 4 期,第 4 页。

以及市场经济发展的不同阶段,分别呈现为不同的“类型”。例如,我国的财政管理体制就经历了从“包税制”到“分税制”的变化①;而金融管理体制则经历了从中国人民银行独家管理到“一行三会”共治,再到“一委一行两会”的多元体制,等等。正是在“经济管理体制”的不断演变过程中,逐渐生成了以宏观调控和市场规制为中心的“经济调制体制”,从而实现了从“管理”到“调制”、从“经济管理体制”到“经济调制体制”的重要变革,政府的经济职能亦随之发生重要转变。

与上述体制变革相适应,人们不再关注包罗万象、较为泛化的“经济管理体制”,而是更为聚焦于着重解决宏观调控和市场规制问题的“经济调制体制”(也可简称为调制体制②)。由于国家的调制体制对应于市场经济体制,因而至少在 1993 年“市场经济体制入宪”之前,调制体制尚未被单独提出,其重要功用亦尚未充分显现。由此可以理解,为什么宏观调控领域的财政调控体制、税收调控体制、金融调控体制等,其变革虽肇始于改革开放之初,但在实行市场经济体制后才真正被委以重任。

例如,我国的税收调控体制,发端于改革开放之初的“利改税”③,没有 1984 年的税制改革,就不可能建立真正的复合税制,也难以形成完整的税收调控体制。当然,由于我国税收制度重建之初的首要目标是获取税收收入而非宏观调控,因而当时税收的“调控”体制并未真正建立。又如,我国的金融调控体制亦始于改革开放初期,主要基于“拨改贷”以及 1983 年中央银行制度的实施④,但由于当时的金融体系尚不健全,金融市场远未成熟,因而金融调控体制也难以发挥作用。只是在全面实行市场经济体制后,财政、税收、金融等各领域的宏观调控体制才受到广泛重视。与上述宏观调控体制类似,市场规制体制因其与市场体系或市场竞争等关联更为紧密,故而在实行市场经济体制后才能真正发挥作用。

从传统的经济管理体制向现代的经济调制体制的转变,离不开经济法对相关主体权力的重新分配。而权力分配在不同主体之间的此消彼长,则具有经济、政治、法治等多重意义,由此不仅可以观察到体制改革的阶段变化,还会直接洞悉经济法制度变迁过程中的权力消长。这在一定程度上也说明,相关制度变迁与经济体制模式的转换具有一致性,从而验证了罗兰(Gérard Roland)对转型问题的相关认识⑤。

在权力分配方面,与上述“三类体制”改革相对应,我国不同阶段的经济管理权或经济调制权的分配,可以简要概括为“收—放—收”的主线或脉络,即从计划经济时期的权力高度“上收”,转变为改革开放初期管理权的适度“下放”,以及实行市场经济体制后调制权的适度“上收”。上述脉络既是中国经济政策变革、经济法治发展的路径写照,也体现了改革的周期性或阶段循环⑥。这种周期性变化体现为从一个阶段的权力上收

---

① 财政管理体制非常重要,因为财政被视为国家治理的基础和重要支柱,是调节政治、经济、社会系统的媒介,因而也是“体制改革”的核心议题。参见前引神野直彦:《体制改革的政治经济学》,第 8—9 页。

② 本文提出的“调制体制”一词,在社会科学中尚未成为通行术语,但在通信技术等领域则是一个重要概念,它尤其强调“信噪比”问题的解决。就经济、法律领域而言,如何使市场或政府的各类“信号”能够得到清晰传播,防止由于各种失序等原因导致噪声过大、信号变弱或失真等问题,切实维护和保障良好的市场秩序和市场运行,正是调制体制的重要任务,因此,非常有必要将其引入社会科学(特别是经济法学)领域。

③ 参见刘佐:《国营企业“利改税”及其历史意义》,《税务研究》2004 年第 10 期,第 27 页。

④ 可参见董志凯:《由“拨改贷”到“债转股”——经济转型中企业投融资方式的变迁(1978—2015)》,《中国经济史研究》2016 年第 3 期,以及 1983 年 9 月 17 日发布的《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》等。

⑤ 比利时经济学家罗兰(Gérard Roland)认为,转型就是一种大规模的制度变迁过程或经济体制模式的转换,政治、经济、法律等诸多要素都会对此产生重要影响。参见热若尔·罗兰:《转型与经济学》,张帆等译,北京:北京大学出版社 2002 年版,第 22—26 页。其实,中国的经济体制转换与经济法的制度变迁也直接相关,并且,前者对后者的推动作用尤为突出。

⑥ 相关分析可参见张守文:《贯通中国经济法学发展的经脉——以分配为视角》,《政法论坛》2009 年第 6 期,第 122 页。

(集权)开始,过一阶段就会有权力下放(分权),再过一个阶段又需要权力上收(对分权的再调整),从而形成周而复始的周期变易过程,只不过每个阶段权力分配的偏向、“收”与“放”的具体事项或幅度不尽相同而已。体制改革的周期以及相关权力分配的变化,对经济法制度的存续和发展无疑会产生重要影响,其相关研究尤其有助于经济法理论的深化和制度的完善。

总之,从历史维度看,“三类体制”改革对经济法制度的产生和发展具有直接影响,尤其是从传统的“经济管理体制”到现代的“经济调制体制”的转变,更是直接推动了政府部门的权力分配与市场主体的经济自由权的扩大,从而影响政府与市场关系的法律调整。只有把握上述体制改革的目标和历程,才能全面理解中国经济法的形成路径和特殊性。因此,研究经济法的思想史和制度史,以及与其相关的经济法本体论和发生论,尤其应当对“体制改革与经济法的关联性”展开历史分析,以揭示体制改革对经济法形成和发展的重要影响。与此同时,由于中国经济法的存续有其特定的时空背景,使得体制改革与经济法在“结构与功能”方面亦存在紧密关联,因而还有必要展开相关的系统分析。

三、系统分析:从“结构与功能”看体制改革与经济法的关联

“结构—功能”分析在系统分析方法中居于重要地位,无论对于体制改革抑或经济法的相关问题,都可以从“结构与功能”的维度加以解析,这有助于更全面地揭示两者的关联性。事实上,体制改革是一个系统工程,它涉及多种结构的调整和变动,尤其需要通过权力结构的优化来改进相关体制的功能,从而实现体制改革的目标。与此同时,体制改革所带来的权力重新配置,又需要法律的确认和保障,而在经济法的规范结构中,恰恰有一类重要规范能够直接对调制权的配置作出规定,从而能够实现相应的确认和保障功能。因此,下面有必要着重从“结构—功能”分析的维度,考察体制改革对权力结构优化的影响,以及经济法特殊的规范结构对体制改革的确认和保障功能,以便在“明变”的基础上“求因”①,进而从另一个侧面说明经济法对体制改革的反作用,以增进对体制改革与经济法关联性的认识。

(一)体制改革与权力结构优化

从“结构—功能”分析的维度看,体制改革作为一个系统工程,需要注意多方面的协调,并力求实现权力结构优化的目标。由于各类体制改革都涉及权力结构的调整,且权力的重新配置总要由相关机构承载,因而体制改革历来与相关权力的再分配以及具体的“机构改革”直接相关,并且,机构改革往往是体制改革的具体体现和核心内容,只有提升体制改革以及具体机构改革的系统性,实现各类机构之间的职能、职权协调,才能不断优化整体的体制功能,实现更好的“系统输出”。

作为体制改革的具体体现,机构改革与经济法的理论和制度存在多方面的紧密关联。例如,机构改革意味着经济法主体的变革或主体结构的调整,直接涉及主体职权和行为的变化,因而对经济法主体理论、行为理论、权义结构理论、责任理论等都会产生影响。尽管如此,机构改革能否成功,权力结构能否优化,则在相当大的程度上取决于经济法能否提供有效的法律保障。

自改革开放以来,我国从 1982 年起,基本上每五年就会进行一次机构改革,由此使国务院组成机构从改革开放之初的 100 个减至 2018 年的 26 个。历次机构改革都会导致经济管理职权或调制权的重新分配,从而带动相关主体结构和权力结构的完善,并据此推动政府职能的不断转变。随着经济管理主体结构和权力结构的不断优化,传统的经济管理体制被逐渐弱化,相应地,现代的

① 胡适曾提出哲学史的研究任务是“明变”“求因”和“评判”,这对于本文论题的研究也是适用的。其中,对于体制改革和相应的经济法变革的探讨需要“明变”,而对于经济法为什么能够对体制改革具有确认和保障功能的思考则是“求因”,在此基础上揭示体制改革与经济法的互动和关联则需要“评判”。参见胡适:《中国哲学史大纲》,上海:上海古籍出版社 1997 年版,第 2—4 页。

调控体制被日益强化①。与此同时,在政府职能转变方面,我国政府从直接管理企业的微观经济活动,转向更关注宏观经济的良性运行以及市场的良好秩序,从而使现代国家应有的宏观调控和市场规制职能日益凸显,并在历次机构改革中不断呈现②。

例如,在市场规制领域,正是在改革开放和发展商品经济的背景下,我国才开始设立工商、质检、价格等机构,并在市场经济有了一定发展后,又将各类涉及市场监管职能的机构合并重组,统设综合的市场监管机关③。市场监管机构改革的脉络表明:在市场经济条件下,政府的重要目标和职责是加强对市场秩序的维护,以促进公平竞争,并逐步构建现代市场体系。据此,在 2018 年机构改革过程中,国家加强了对反垄断执法机构的整合、对反不正当竞争和消费者保护机构的强化,以及对知识产权保护机构的归并。上述机构的调整以及相应权力的再分配,体现了新时期“从分散到整合”的改革路径。

其实,除了上述的市场监管体制以外,与前述“收—放—收”的权力分配主线大体对应,各类调制体制也都经历了“集中—分散—整合”的过程。例如,我国在改革开放之初就是先由中国人民银行“集中统管”金融的调控和规制,然后才逐渐析出“三会”进行“分业监管”,形成了持续多年的“一行三会”的基本架构,直至 2018 年机构改革后才由“三会”并作“两会”,从而实现了相关机构的职能“整合”,包括央行的调控与宏观审慎监管职能的“整合”,以及银监会和保监会监管职能的“整合”④。此外,财税调制体制改革的路径也与其大抵类似。例如,税收调制体制从早期税务机关集中统一的调控和征管,到 1994 年国税机构与地税机构的分设,再到 2018 年两套税务机构的“合并”,也是体现了“集中—分散—整合”的过程。其中,新的“整合”既不同于早期的“集中”,也不同于其前一阶段的“分散”,每个阶段都是对前一阶段的“扬弃”,从而在一定程度上形成了“正反合”的周期循环。

上述各类体制改革以及具体的机构改革都要“于法有据”,并应遵循“机构法定”和“职能法定”的原则,这是经济法的“调制法定原则”的基本要求⑤。如果缺少经济法的制度安排,相关机构就难以有效运转,甚至可能形同虚设。因此,在经济法的各类具体立法中,应明确规定相关机构的法律地位和职权职责,这本身就是对相关机构改革成果的确认和保障。对此,有关中国人民银行和相关金融监管机构的立法,以及反垄断和反不正当竞争机构的立法等都已有具体体现。此外,按照“调制法定原则”的要求,2018 年大规模的机构改革方案落地后,许多法律都要相应修改,这样才能通过对相关机构职能的协调和对各类调制权的具体分配,来实现对机构改革形成的权力结构的确认,并为相关机构的有序运行提供法律保障。

(二)经济法对体制改革的确认和保障功能

以上主要从机构改革的角度,说明体制改革与权力结构优化的必要性,以及经济法对于推进体制改革的重要性。而对于经济法为什么能够具

① 2018 年的机构改革尤其体现了国家对调制体制的重视。例如,通过剥离发改委的多种职能以使其更好地履行宏观调控的职能;通过银监会与保监会的合并以强化金融监管,防控金融风险;通过组建国家市场监管总局以全面加强市场监管,等等,都有助于调制体制的完善。

② 改革开放以来,我国先后进行了八次大规模的行政机构改革,经历了由单纯强调精简机构和人员,到提出转变政府职能的过程,现代政府的经济职能也在法律上得到了确认。可参见青锋、张水海:《我国政府职能转变的历史演进及法制特点》,《行政法学研究》2013 年第 4 期,第 12 页。

③ 2018 年国家市场监管总局的设立就是这方面的例证。其实,多年来一直有学者认为应按照统一、权威、高效的原则重构市场监管体制,可参见王林昌、林峥:《关于市场监督管理体制的建构》,《武汉大学学报(人文社会科学版)》2000 年第 5 期,第 679 页,等等。

④ 也有学者基于其他视角,将我国金融分权分为三个阶段,即从初期地方金融违规发展(开始分权),逐步转向以风险防范为主(重新集权),并最终调整为当前地方金融发展与风险防范并重(适度分权)。参见洪正、胡勇锋:《中国式金融分权》,《经济学(季刊)》2017 年第 2 期,第 545 页。

⑤ 有关调制法定原则的探讨,可参见张守文:《经济法基本原则的确立》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2003 年第 2 期,第 83 页。

有确认和保障体制改革的功能,则需要基于"结构决定功能"的原理,对经济法规范结构的特殊性展开分析。

如前所述,经济体制改革的持续深化,使经济法的制度亦随之不断生成,从而构成了经济法的体系。受体制改革及相关权力分配等因素的影响,在体制改革的不同时期,经济法体系的规范结构或规范内容亦不尽相同。尤其在实行市场经济体制后,调制体制的形成对经济法体系的结构变动产生了重要影响,有关调制体制的规范亦成为经济法体系的重要组成部分①。

事实上,我国自实行市场经济体制以来,在调制体制日渐形成的过程中,有关调制机构及其调制权的相关规定与日俱增,并由此形成了经济法中的"体制法"。在体制法的具体形成机制方面,我国的通常做法是先由国家最高决策层作出"改革决定",并据此形成"改革方案",该方案经由全国人大通过后即具有法律效力,而其具体内容则分别规定于经济法的各类相关立法中,从而形成经济法体系中的体制法规范。这些规范是体制改革与经济法存在紧密关联的重要制度基础。

尽管在理论上对经济法规范可以作出多种分类,但"体制法规范"无疑是其中非常重要的一类。体制法规范在经济法体系中至为重要,其缺失不仅会导致经济法系统在结构上的不完整,也会使各类具体的"调制制度"因缺少基础而无法构建。如果没有"体制法规范",则调制机构之间的纵向或横向的权力分配就难以确立,调制机构与调制受体之间的权利义务也难以具体明晰。应该说,经济法体系中存在专门的"体制法规范",是经济法与民商法在"规范结构"上的重要区别。因此,必须重申"体制法规范"的特殊性和重要意义。

经济法的"体制法规范",是有关财政体制、税收体制、金融体制、计划体制(包括具体的产业体制、价格体制、投资体制)以及竞争体制等诸多调制体制的规范,其重要功能就是对各类体制改革的成果予以经济法的确认和保障。对于上述各类体制,经济法以外的其他部门法都不作具体规定,即使某些国家的宪法有相关规定,也相对较为原则,因此,经济法在规范结构上的这种特殊性,使其能够具有对体制改革成果予以确认和保障的"独特功能"。这正是"结构决定功能"原理的具体体现。

尽管体制法的上述功能非常重要,但其研究大抵仍局限于经济法各部门法领域的个别讨论②,相关的基础研究一直较为薄弱,系统性的研究还相当不够,甚至缺少基本的概念界定。导致上述状况的重要原因是过去在经济宪法或具体的经济法中,对经济体制、经济管理体制、经济调制体制的规定相对不足,学界的理论提炼也很不够。基于"体制法定"的要求,可以认为,现代经济法中的体制法,就是"在一定的经济体制基础上和法治框架下,对经济调制体制作出相关规定的法"。

"分权"是各类体制的核心问题,而分配调制权则是经济法的体制法的核心内容。现代经济法要对源于经济宪法的各类调制权作出分配,并在其各个部门法中作出具体规定,从而形成财政、税收、金融、市场规制等方面的调制体制。只有在立法上明晰相关调制体制,才能形成相关调制主体之间的协调机制,并有效调整调制主体与调制受体的关系,否则,就会导致经济法的功能实现受阻。

为此,必须加强经济法的体制法的立法,切实贯彻调制法定原则,使"调制主体法定"和"调制职权法定"真正得到落实。值得注意的是,在现实的调制体制中,规制(或监管)是调控能够充分发挥作用的必要条件,两者存在紧密关联,需要在实践中协调互补。例如,财政调控就离不开财政的监督和管理,税收调控需要有税收征收方面的监管,而金融调控则要与金融监管相配套,价格调

① 有学者认为,我国政府职能转变分为两个阶段,第一阶段的重点是政府经济管理职能的转变,第二阶段的重点是加强和改善宏观调控,更加注重社会管理和公共服务职能。参见周志忍、徐艳晴:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》2014 年第 7 期,第 66 页。上述的第二阶段既是我国调制体制形成的时期,也是经济法体系日臻完善的重要阶段。

② 例如,对财政体制、税收体制、金融体制、竞争体制的法律探讨相对较多,但从经济法层面对各类体制法共性问题的提炼还不够,在一定程度上影响了各个部门法领域的体制法研究的深化。

控也要与价格监管密切协调,等等。由于各类调控都要辅之以一定的监督管理,因而应构建统一的“调制体制”。

强调调控与规制的协调互补,提升调制体制的系统性,有助于在经济法领域形成更为合理的“规范结构”,从而有助于其实现保障和促进相关体制持续运行和不断完善的功能。因此,在经济法的各个部门法领域,都应当从立法上推动调控体制与规制体制的有机协调和必要融合,以形成更系统、有效的“调制体制”,从而进一步完善经济法相应的规范结构,更好地发挥其保障体制改革和促进体制完善的重要功能①。在此基础上,才能更全面地解决调制体制的整体问题。

总之,无论是体制改革还是具体的机构改革,都应把改变不合理的“结构”作为重点,以优化相关职能和职权配置。只有进行结构分析,才能发现各类体制存在的结构问题,并通过结构优化来完善其功能。而上述职能和职权配置的改进,则需要相关法律的支撑,其中,经济法中的体制法是必不可少的,正是基于体制法对调制机构职能和职权的制度安排,经济法才能具有确认和保障机构改革的功能。

从“结构—功能”分析的视角看,无论是体制改革抑或经济法,都存在各自值得研究的“结构与功能”问题,其中,体制改革对相关机构及其权力结构的优化,需要法律的确认和保障,这恰好是经济法规范结构中存在的体制法的重要功能,从而形成了体制改革与经济法之间的紧密关联,由此也使经济法能够对体制改革产生重要影响。正因如此,推进机构改革不仅要有总体上的“改革方案”以及具体的“三定方案”,还要不断完善经济法的体制法的立法。目前,我国的《中国人民银行法》《反垄断法》《反不正当竞争法》等,都对相关机构的职能、职权等有重要规定,尤其对体现经济职能的调制权有直接的规定,其体制法规范相对比较健全。随着体制改革的不断推进,在完善相关立法的过程中也要不断充实体制法的内容,这样才能更好地发挥经济法对体制改革的确认和保障功能。

四、结　论

回顾中国改革开放的四十年,梳理与改革开放并行的中国经济法的发展历程,可以发现许多值得研究的重要问题。其中,体制改革作为改革开放的核心举措,与经济法一直存在紧密关联,两者之间的有效互动,尤其值得深究②。考察体制改革与经济法的关联性,有助于揭示经济法制度产生、发展的重要动因和相关规律,明晰经济法制度的生成机制及其对体制改革的确认和保障功能,丰富和发展经济法的发生论、主体论、运行论等理论,并推动经济法制度史的研究。

体制改革作为在特定时空背景下持续展开的动态变革,是十分复杂的系统工程,基于“历史—系统”的分析框架,考察其与经济法的关联性问题,有突出的必要性和重要的现实意义。为此,本文一方面从历史的维度,分析了体制改革对经济法生成、发展的重要推动;另一方面又从系统的维度,探讨了体制改革对推进权力结构优化的重要意义,以及经济法中的“体制法”对体制改革的确认和保障功能,从而在正反两个方面对体制改革与经济法的关联性作出了解析。

本文之所以提出应当关注“经济体制—经济管理体制—经济调制体制”的主线,并将这“三类体制”的改革作为经济法研究的重要对象,是因为通过对这些体制改革的研究,不仅可以发现中国经济法产生和发展的内在逻辑,还可以揭示经济法理论演变和制度变迁的重要动因,从而丰富和发展经济法的诸多理论,推进经济法制度的完善。因此,应当将“体制改革与经济法的关联性”作为“改革与经济法关系”的子课题予以深入研究。同时,体制改革作为国家实现现代化的重要路径,事关诸多领域的长远发展,其相关探讨对于

---

① 体制改革越深入,难度就会越大,法律的促进和保障就越重要。相关探讨可参见蔡昉:《依法推进经济体制改革》,《经济研究》2015 年第 1 期,第 6 页。

② 对于体制改革与经济法的关联性问题,学界已不同程度地有所关注,有些成果在当时也有其价值。例如,潘念之:《从经济体制改革谈经济法》,《政治与法律》1985 年第 4 期,第 1 页;陈志刚:《论经济体制改革与经济法》,《兰州大学学报(社会科学版)》1986 年第 2 期。但囿于发展阶段的局限,既往的探讨还缺少今天丰富的理论和实践的支持。

解析“法治与发展”问题,推动“发展法学”的发展,也都有重要价值①。

当前,我国的体制改革仍在继续,探讨体制改革与经济法的关联性尤其具有现实意义。其实,两者的关联性之所以重要,不仅在于它们都有共同的经济宪法渊源,以及它们都与国家的“改革决定”直接相关甚至一脉相承,还因为它们都要体现“发展理念”和“发展思想”,并且,正是发展理念等价值论因素,直接强化了两者之间的关联。由于任何体制改革都是在一定思想指导下展开的“制度变革”,其核心目标是更好地推动发展,而经济法作为“发展促进法”,无疑要与体制改革在目标上保持“一致性”,因而必然要在法治的框架下,更好地发挥其保障体制改革的功能。鉴于在发展理念、发展目标、发展路径上,体制改革与经济法存在诸多“连接点”,并由此会大大提升两者的关联性,学界对此亦有展开专门研究之必要。

此外,深入研究体制改革与经济法的关联性,还应当高度关注经济法中的“体制法”。近些年来,对于财税调控体制、金融调控体制与金融监管体制、竞争规制体制及其相关法律问题,学界已有诸多探讨②,从而为推动体制法的整体研究奠定了重要基础。体制法与经济宪法直接相关,它在很大程度上是体制改革与经济法交融共生的结果,并作为经济法独特的组成部分,为体制改革提供着重要的法律保障。分布于经济法各个部门法中的体制法,直接关乎政府与市场关系的处理,并因受政治、经济、法律等诸多因素影响,而具有突出的国别性以及经济法的独特性。伴随着政府职能的不断转变,经济法的体制法在未来会更显重要,其深入研究尤其有助于推动体制改革及相关经济法制度的完善。

A Study of the Relevance between Institutional Reform and Economic Law

Zhang Shouwen

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: Institutional reform and economic law are closely related. It is necessary to analyze their relationship under the analytical framework of “history-system”. On the one hand, this article reveals the important influence of institutional reform upon the theory and system of economic law from the historical dimension. On the other hand, it reveals the intrinsic relevance between institutional reform and economic law from the systematic dimension on the basis of their respective analysis of “structure – function”, and especially reveals the special significance of the “institutional law” of economic law in the institutional reform. The reform of “economic institution, economic management institution and economic regulation institution” is the core content of China’s reform and opening-up. Taking the reform of the “three types of institutions” as the important object of economic law research helps to explain the internal logic of the emergence and development of China’s economic law, and to reveal the important causes of the theoretical evolution and institutional shift of economic law, so as to enrich and develop various theories of economic law. In addition, institutional reform is a vital path for China to realize her modernization. Studying its relevance with economic law is particularly helpful in solving various problems concerning “the rule of law and development” and promoting the in-depth study of “developmental legal science”.

Key words: institutional reform, economic law, relevance, historical analysis, systematic analysis

(责任编辑　郑　园)

① 相关探讨可参见张守文:《经济法学的发展理论初探》,《财经法学》2016 年第 4 期,第 15 页。

② 例如,在全球性金融危机发生后,对金融监管体制的探讨就非常多。可参见曹凤岐:《改革和完善中国金融监管体系》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2009 年第 4 期,第 57 页;罗培新:《美国金融监管的法律与政策困局之反思——兼及对我国金融监管之启示》,《中国法学》2009 年第 3 期,第 91 页,等等。